

Cea de-a 1436-a reuniune, 8-10 iunie 2022 (DH)

Drepturile omului

H46-15 Manole și alții v. Republica Moldova (cererea Nr. 13936/02)

Supravegherea executării hotărârilor Curții Europene

Documente de referință

DH-DD(2021)1022, DH-DD(2022)361

Acțiune – Subiect propus fără dezbateri

Să adopte proiectele de hotărâri de mai jos

Nr. cererii	Cauza	Hotărârea din	Definitivă din	Indicator pentru clasificare
13936/02	MANOLE ȘI ALȚII	17/09/2009 13/07/2010	17/12/2009 13/10/2010	Procedură standard: Propunere de transfer la procedura avansată (problemă complexă)

Descrierea cauzei

Prezenta cauză se referă la ingerințe nejustificate în dreptul la libertatea de exprimare a jurnaliștilor, a editorilor și a producătorilor angajați la compania de televiziune de stat *Teleradio-Moldova*, în urma cenzurii și a controlului politic de către autoritățile de stat în perioada anilor 2001-2006. Curtea a constatat o încălcare a Articolului 10 care rezultă, *inter alia*, din garanții legale de independență insuficiente pentru radiodifuzorul public. Ea a observat că pe parcursul perioadei respective cadrul legislativ fusese defectuos, prin faptul că nu oferea suficiente garanții împotriva controlului conducerii superioare a companiei de televiziune *Teleradio-Moldova* și, astfel, a politicii sale editoriale de către organul politic al Guvernului.

Curtea a indicat în baza Articolului 46 că Republica Moldova avea obligația legală de a lua măsuri generale cât mai curând posibil pentru a remedia situația, inclusiv de a modifica legislația pentru a asigura corespunderea cadrului juridic cu cerințele Articolului 10 și de a ține cont de Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec(96)10 și de recomandările experților Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege a serviciului public de radiodifuziune din Moldova.

Statutul executării

Autoritățile au prezentat un raport de acțiuni la 7 octombrie 2021 (a se vedea DH-DD(2021)1022) și un raport de acțiuni actualizat la 25 martie 2022 (a se vedea DH-DD(2022)361).

Măsuri cu caracter individual:

Satisfacția echitabilă acordată pentru prejudiciul moral și pentru costuri și cheltuieli a fost achitată. Reclamanții nu au solicitat redeschiderea procedurilor naționale.

Măsuri cu caracter general:

1) *Cadrul legal și normativ și procedurile conexe*

Legea cu privire la libertatea de exprimare a fost adoptată la 23 aprilie 2010. Ea garantează independența editorială, interzice cenzura și intervenția în activitatea editorială a mass-media, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

La 21 martie 2013, Codul Penal a fost modificat pentru a include sancțiuni pentru cenzură și pentru obstrucționarea intenționată a activității mass-media sau intimidarea pentru critică. Infrațiunea de cenzură acoperă și ingerința funcționarilor publici sau a funcționarilor de rang înalt.

Pentru a adapta legislația audiovizuală națională la standardele Consiliului Europei și ale Directivei UE privind serviciile media audiovizuale,¹ la 8 noiembrie 2018 Parlamentul a adoptat Codul Serviciilor Media Audiovizuale (Codul), elaborat cu sprijinul comun al proiectului comun UE-CoE „Promovarea libertății și a pluralismului presei în Republica Moldova”. Acest Cod interzice cenzura oricărui tip de servicii media audiovizuale, precum și orice fel de imixtiune a oricărei persoane sau autorități publice în conținutul, forma sau mijloacele de creare și prezentare a programelor audiovizuale. El prevede că furnizorii de servicii media au dreptul de a decide în mod liber și independent asupra conținutului serviciilor media audiovizuale în conformitate cu legislația relevantă și termenii licenței de difuzare. Organele de conducere și supervizorii activității furnizorului public de servicii media au obligația să asigure independența editorială, autonomia instituțională și libertatea de creație în cadrul instituției. Adicional, ei au obligația să declare public orice influență externă care ar limita independența editorială.

Cu referire la Consiliul Audiovizualului, care este un organ public autonom și o autoritate de reglementare, inițial Codul prevedea că el era format din nouă membri, dintre care doi erau propuși de către Parlament, unul de către Președintele Republicii Moldova, unul de către Guvern și cinci de către organizațiile societății civile, selectați prin concurs public. În urma modificărilor introduse în Cod în septembrie și noiembrie 2021, numărul membrilor a fost redus la șapte: trei propuși de către fracțiunile parlamentare proporțional cu numărul reprezentanților săi în majoritate și opoziție, unul de către Președinte, unul de către Guvern și doi de către organizațiile societății civile specializate în domeniul serviciilor media audiovizuale. Modificările din 2021 au introdus, de asemenea, posibilitatea ca Parlamentul să revoce membrii Consiliului Audiovizualului în caz de îndeplinire necorespunzătoare sau neîndeplinire a atribuțiilor de serviciu, cu posibilitatea ca persoana concediată să solicite controlul judiciar al deciziei. În baza noilor prevederi, în noiembrie 2021, după recepționarea raportului anual al Consiliului Audiovizualului, Parlamentul a demis toți membrii săi de atunci.²

Modificările din 2021 au schimbat, de asemenea, componența și procedura de numire și revocare a membrilor Consiliului de Supraveghere și a Directorului General al Teleradio-Moldova. În special, legea prevede acum implicarea directă a Parlamentului în acest proces.³

Autoritățile și-au exprimat angajamentul de a îmbunătăți acest cadru legislativ pentru a asigura independența editorială și exprimarea liberă a mass-media. În urma prezentării raportului de acțiuni revizuit, la 15 aprilie 2022 Comisia parlamentară responsabilă de problemele mass-media a adresat Consiliului Europei o cerere de asistență pentru îmbunătățirea Codului, astfel încât el să garanteze independența membrilor Consiliului Audiovizualului și ai Consiliului de Supraveghere, și să asigure responsabilizarea și eficiența lor.

La 30 decembrie 2019, Consiliul Audiovizualului a aprobat Regulamentul privind conținuturile audiovizuale, care a fost elaborat cu asistența experților Consiliului Europei și include o compilație de standarde internaționale, principii universale și bune practici în domeniul audiovizualului. Un Comentariu explicativ al Codului a fost elaborat de către Proiectul Consiliului Europei „Promovarea standardelor europene în reglementarea audiovizualului în Republica Moldova” și publicat în august 2021.⁴

¹ Directiva 2010/13/EU a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor prevederi referitoare la prestarea serviciilor media audiovizuale, stabilite de lege, regulament sau act administrativ în Statele membre.

² A se vedea „Parlamentul a demis Consiliul Audiovizualului”.

³ Anterior, membrii Consiliului de Supraveghere erau selectați în cadrul unui concurs public și numiți de către Consiliul Audiovizualului. Directorul general era selectat în cadrul unui concurs public și numit de către Consiliul de Supraveghere.

⁴ A se vedea „Un comentariu explicativ asupra Codului serviciilor media audiovizuale a fost elaborat cu suportul Consiliului Europei” - Noutăți (coe.int).

2) Asigurarea coerenței practicii judiciare

La 24 decembrie 2012, Plenul Curții Supreme de Justiție a emis o hotărâre explicativă referitoare la practica de aplicare a Legii cu privire la libertatea de exprimare (cu modificările ulterioare din 16 octombrie 2017). Ea prevede că la examinarea cauzelor, instanțele naționale trebuie să ia în considerare jurisprudența relevantă a Curții Europene și trebuie să interpreteze dreptul intern în conformitate cu cerințele Convenției.

3) Formarea profesională și creșterea gradului de conștientizare

Institutul Național de Justiție asigură formarea continuă pentru judecători, asistenți judiciari, procurori și avocați în aspecte privind drepturile omului. Hotărârea a fost tradusă și transmisă autorităților în cauză.

Comunicare în baza Regulii 9:

O comunicare din partea ONG-ului Centrul de Jurnalism Independent a fost recepționată în baza Regulii 9 la 26 octombrie 2021 (a se vedea DH-DD(2021)1158). Ea confirmă că au fost operate modificări substanțiale în cadrul juridic relevant și că situația din radiodifuziunea publică nu mai este comparabilă cu cea din momentul încălcării. Totuși, ea subliniază că, în pofida acestui nou cadru legal, politica editorială a *Teleradio-Moldova* continuă să sufere din cauza interferențelor politice indirecte în numirea conducerii sale și a Consiliului de Supraveghere. Potrivit ONG-ului, modificările legislative s-au dovedit a fi ineficiente pentru protejarea independenței editoriale depline a furnizorilor de servii media publice. În continuare, ONG-ul a susținut că modificările operate în Cod în anul 2021 au stabilit un control parlamentar asupra activității Consiliului Audiovizualului. El a remarcat că aceste amendamente reproduc mecanismul care era în vigoare la momentul evenimentelor în cauză și care a fost deja criticat de către expertul Consiliului Europei.

Analiza Secretariatului

Măsuri cu caracter individual:

Curtea a remarcat în hotărârea sa că unii reclamanți au fost disponibilizați sau au părăsit *Teleradio-Moldova*, iar unii continuau să fie angajați acolo. Având în vedere natura încălcării și circumstanțele cauzei, măsurile individuale sunt legate de măsurile generale indicate de către Curte. Prin urmare, autoritățile sunt invitate să informeze Comitetul despre situația curentă a reclamanților, inclusiv dacă ei sunt în prezent angajați de către serviciul public de radiodifuziune.

Măsuri cu caracter general:

1) Cadrul legal

De la început, trebuie menționat că principala hotărâre în acest caz a devenit definitivă cu 13 ani în urmă. Prin urmare, autoritățile, cu asistența Consiliului Europei, au adoptat măsuri generale importante și au realizat progrese semnificative în alinierea legislației interne în domeniul audiovizual la standardele Consiliului Europei și la Directiva UE privind serviciile media audiovizuale.⁵ În special, Codul serviciilor media audiovizuale din 2018 a instituit o procedură de selecție transparentă și competitivă pentru numirea membrilor Consiliului Audiovizualului și nu mai prevedea un control parlamentar asupra radiodifuzorului public.

Cu toate acestea, modificările Codului adoptate în 2021 au modificat mecanismul de numire a membrilor Consiliului Audiovizualului, a Consiliului de Supraveghere și a Directorului general *Teleradio-Moldova*. De asemenea, s-a introdus un mecanism prin care membrii Consiliului Audiovizualului pot fi revocați din funcție în urma unei evaluări a performanțelor întreprinse de către Parlament. Este de regretat că aceste modificări au fost adoptate în grabă și nu au fost precedate de o consultare publică adecvată.⁶

⁵ A se vedea „Noua legislație a audiovizualului elaborată cu suportul Consiliului Europei și adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova” – Noutăți (coe.int).

⁶ Societatea civilă a raportat lipsa consultărilor publice pe durata procesului decizional. A se vedea „ONG-urile media își exprimă îngrijorarea cu privire la proiectul Legii de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale” - CJI (cji.md).

Apar întrebări cu privire la compatibilitatea acestor modificări cu standardele Consiliului Europei, în special cu Recomandările Comitetului de Miniștri Rec(96)10 privind garanțiile independenței serviciului public de radiodifuziune, Rec(2000)23 privind independența și funcțiile autorităților de reglementare pentru sectorul audiovizualului și CM/Rec(2012)1 privind guvernarea mass-media din serviciul public.⁷ Se poate aminti că inamovibilitatea membrilor Consiliului Audiovizualului este un element-cheie al independenței și protecției lor împotriva oricărei interferențe, în special din partea forțelor politice și a intereselor economice. Deși este important să se asigure responsabilitatea autorității de reglementare, regulile de demitere a membrilor săi ar trebui să excludă faptul că demiterea este utilizată ca un mijloc de presiune politică. De asemenea, apar întrebări cu privire la efectul pe care aceste modificări îl pot avea asupra independenței serviciului public de radiodifuziune, care are un rol vital pentru societate, fiind un factor esențial al comunicării pluraliste.

Este un lucru pozitiv faptul că autoritățile sunt dornice să îmbunătățească actualul cadru legislativ și au solicitat deja asistența Consiliului Europei în acest scop. Comitetul ar putea dori să încurajeze autoritățile să-și continue cooperarea strânsă cu Consiliul Europei în acest domeniu și să introducă în legislația internă garanții clare pentru a asigura independența reală a Consiliului Audiovizualului și inamovibilitatea membrilor săi, precum și să excludă un eventual control politic al *Teleradio-Moldova*. Se așteaptă informații despre progresele realizate.

2) Necesitatea de supraveghere în cadrul procedurii avansate

Întrebările indicate mai sus cu privire la compatibilitatea noii legislații cu standardele Curții Europene și impactul negativ pe care aceasta l-ar putea avea asupra libertății de exprimare și asupra independenței și pluralismului în radiodifuziunea publică, indică o problemă complexă. Prin urmare, Comitetul poate dori să-și continue supravegherea executării acestei hotărâri în cadrul procedurii avansate, pentru a oferi îndrumări suplimentare autorităților și pentru a da un impuls punerii în aplicare, în special, a măsurilor generale necesare.

Finanțarea asigurată: DA

Decizia

Delegații

1. au reamintit că această cauză se referă la ingerințe nejustificate în dreptul la libertatea de exprimare al jurnaliștilor, al editorilor și al producătorilor angajați la compania publică de televiziune *Teleradio-Moldova*, având în vedere cenzura și controlul politic de către autoritățile statului în perioada 2001-2006;

Referitor la măsurile individuale

2. au constatat că măsurile individuale în această cauză sunt legate de măsurile generale și au invitat autoritățile să prezinte informații despre situația actuală a reclamanților, inclusiv dacă ei continuă să fie angajați la *Teleradio-Moldova*;

Referitor la măsurile generale

3. au remarcat că, în urma hotărârii Curții Europene în această cauză, autoritățile, cu asistența Consiliului Europei, au realizat progrese semnificative la alinierea legislației audiovizuale interne la standardele Consiliului Europei și la Directiva UE privind serviciile media audiovizuale, în special prin adoptarea Codului serviciilor media audiovizuale din 2018;

4. au remarcat, de asemenea, că în septembrie și noiembrie 2021 au fost introduse modificări în Codul serviciilor media audiovizuale, referitoare, *inter alia*, la procedura de numire și revocare a membrilor Consiliului Audiovizualului, a Consiliului de Supraveghere și a Directorului general al serviciului public de radiodifuziune; și-au exprimat regretul că aceste modificări au fost adoptate în grabă și fără o consultare publică adecvată; au remarcat, de asemenea, că apar întrebări cu privire la compatibilitatea noului sistem cu standardele Consiliului Europei și importanța necesității de a menține independența și pluralismul în serviciul public de radiodifuziune;

⁷ Aceste evoluții au generat îngrijorări serioase din partea societății civile din Republica Moldova și Uniunea Europeană de Radio și Televiziune: a se vedea Legea pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale - SEEMO

5. au salutat disponibilitatea autorităților de a îmbunătăți cadrul legislativ actual și voința lor de a utiliza în acest scop avizul experților Consiliului Europei;
6. au încurajat autoritățile să revizuiască prevederile relevante ale Codului serviciilor media audiovizuale pentru a se asigura că ele oferă garanții clare pentru o veritabilă independență a Consiliului Audiovizualului și inamovibilitatea membrilor săi, precum și că exclud eventualul control politic asupra *Teleradio-Moldova*;
7. au decis, având în vedere complexitatea problemelor abordate și potențialul impact negativ al recentelor modificări legislative, să continue examinarea acestei cauze în cadrul procedurii avansate;
8. au invitat autoritățile să prezinte, până la 30 noiembrie 2022, informații cu privire la întrebările ridicate la capitolul măsurilor individuale și generale, și au decis să reia examinarea acestei cauze cel târziu la reuniunea DH din martie 2023.